

Commission municipale du Québec

Date : 7 novembre 2014

Dossiers : CMQ-65049, CMQ-65050 et CMQ-65051

**Juges administratifs : Denis Michaud, vice-président
France Thériault**

**Personnes visées par l'enquête : SOLANGES THIBAULT, conseillère
CLAUDE BLAIS, conseiller
ROCK CÔTÉ, conseiller**

**MUNICIPALITÉ DE
SAINT-ADRIEN-D'IRLANDE**

**ENQUÊTE EN ÉTHIQUE ET DÉONTOLOGIE
EN MATIÈRE MUNICIPALE**

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 31 mars 2014, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a transmis une demande pour enquête à la Commission municipale du Québec (la Commission), selon l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM). Cette demande allègue des manquements de Mme Solanges Thibault, M. Claude Blais et M. Rock Côté, conseillers à la Municipalité de Saint-Adrien-d'Irlande (la Municipalité), aux règles prévues au *Règlement numéro 338 relatif au Code d'éthique et de déontologie des élus* (le Code)².

[2] Pour la conduite de l'enquête, la Commission a réuni les dossiers CMQ-65049, CMQ-65050 et CMQ-65051, puisqu'ils évoquent les mêmes manquements et se rapportent aux mêmes faits. Une instruction commune aux trois élus visés a donc été convenue avec leur procureure.

[3] Les demandes d'enquête sont particulièrement touffues et répétitives. Elles soulèvent que les trois conseillers auraient commis des manquements aux dispositions du Code portant sur les conflits d'intérêts, les avantages reçus et le respect de la Loi, à savoir :

- Les trois conseillers, l'entreprise 3Ci Inc. (3Ci) et d'autres membres du conseil de la Municipalité, notamment la mairesse, Jessika Lacombe, agiraient en collusion;
- Les trois conseillers auraient, depuis 2011, un contrat ou une entente commerciale avec 3Ci pour permettre l'implantation d'éoliennes ou d'équipements sur leur propriété ou à proximité, tout en omettant d'inscrire ce contrat ou cette entente dans la déclaration écrite de leurs intérêts pécuniaires. Ils auraient ainsi omis de respecter les lois, les politiques et les normes en vigueur, agissant à l'encontre de l'article 5 du Code;

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. *Règlement numéro 338 relatif au Code d'éthique et de déontologie des élus*, adopté le 7 novembre 2011 et entré en vigueur le 8 novembre 2011.

- Les trois conseillers auraient tiré des avantages du contrat avec 3Ci, avantages interdits par l'article 2 du Code;
- Les trois conseillers auraient participé, lors de séances du conseil ou de réunions à huis clos, à des discussions sur le projet de parc éolien de 3Ci, malgré leurs intérêts dans le contrat, contrevenant ainsi aux articles 1 et 5 du Code. Plus particulièrement :
 - le 27 mars 2012, lors d'une rencontre privée entre le conseil et le promoteur 3Ci, les trois conseillers auraient participé aux discussions;
 - le 6 mai 2013, lors de la séance du conseil, les trois conseillers auraient pris part à la discussion sur le « suivi éolien » quant aux règlements en préparation pour le projet;
 - le 30 septembre 2013, lors d'une séance extraordinaire visant à informer la population sur la réglementation permettant l'implantation d'éoliennes, les trois conseillers auraient contribué aux échanges.

[4] Dans le cas du conseiller Blais, la plainte lui reproche également d'avoir « [...] participé et échafaudé la nouvelle réglementation, les modifications de zonage [...] » et d'avoir « [...] coordonné l'ensemble des projets de réglementation liés à l'implantation des éoliennes industrielles sur le territoire ».

[5] Les manquements allégués ont tous un lien avec le projet de la compagnie 3Ci d'implanter un parc d'éoliennes sur le territoire de la Municipalité.

[6] Les articles pertinents du Code se lisent comme suit :

« 1. Conflits d'intérêts

Toute personne doit éviter de se placer, sciemment, dans une situation où elle est susceptible de devoir faire un choix entre, d'une part, son intérêt personnel ou celui de ses proches et, d'autre part, celui de la municipalité ou d'un organisme municipal.

Le cas échéant, elle doit rendre publiques ces situations et s'abstenir de participer aux discussions et aux délibérations qui portent sur celles-ci.

Sans limiter la généralité de ce qui précède, il est interdit à toute personne d'agir, de tenter d'agir ou d'omettre d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

Il est également interdit à toute personne de se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

2. Avantages

Il est interdit à toute personne :

- d'accepter, de recevoir, de susciter ou de solliciter tout avantage pour elle-même ou pour une autre personne en échange d'une prise de position sur une question dont un conseil, un comité ou une commission dont elle est membre peut être saisi;
- d'accepter tout avantage, quelle que soit sa valeur, qui peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions ou qui risque de compromettre son intégrité.

La personne qui reçoit tout avantage qui excède 200\$ et qui n'est pas de nature purement privée ou visé par le paragraphe 2 du premier alinéa doit, dans les 30 jours de sa réception, produire une déclaration écrite au greffier ou au secrétaire-trésorier de la municipalité contenant une description adéquate de cet avantage, le nom du donateur, la date et les circonstances de sa réception.

[...]

5. Respect du processus décisionnel

Toute personne doit respecter les lois, les politiques et les normes (règlements et résolutions) de la municipalité et des organismes municipaux relatives aux mécanismes de prise de décision. »

L'ENQUÊTE

[7] La Commission a tenu une audience à Thetford Mines les 5, 23 et 24 septembre 2014. Les trois élus visés y assistaient et étaient représentés par M^e Odette Gagné, du cabinet Gagné Larouche Vézina, avocats.

[8] La Commission a entendu le plaignant, M. Jocelyn Desjarlais, les trois élus visés par la demande, et les témoins suivants :

- M. Robert Vincent, président de 3Ci;
- M. Nicolas Argeris, résidant de Saint-Adrien-d'Irlande;
- M. Marcel Guay, ancien membre du conseil de la Municipalité;
- Mme Ghislaine Leblanc, directrice générale de la Municipalité;
- Mme Cynthia Boucher, aménagiste à la MRC des Appalaches;
- Mme Jessika Lacombe, mairesse.

[9] Outre la plainte à l'appui de la présente demande d'enquête et les documents l'accompagnant, la Commission a également requis et obtenu plusieurs documents de la Municipalité, dont elle a pris connaissance. Elle a également examiné les contrats d'octroi d'option intervenus entre les trois élus et la compagnie 3Ci, de même que divers documents relatifs à des appels d'offres d'Hydro-Québec pour des projets éoliens.

LA PREUVE

[10] Le Code a été adopté par le conseil municipal le 7 novembre 2011 et il est entré en vigueur le 8 novembre 2011.

[11] Au moment des faits reprochés dans la demande d'enquête, les trois élus visés sont membres du conseil de la Municipalité. Ils ont été réélus sans opposition lors de l'élection municipale, le 3 novembre 2013. Pour sa part, le plaignant est un candidat défait à la mairie lors de cette élection.

Les faits

Mise en contexte : projets éoliens à Saint-Adrien-d'Irlande

[12] M. Robert Vincent, président de 3Ci, a présenté l'historique des interventions de l'entreprise à Saint-Adrien-d'Irlande pour y implanter un parc éolien. Les faits et dates recensés dans cette chronologie sont corroborés par les autres témoignages ainsi que par divers documents écrits déposés en preuve. Bien qu'antérieurs pour certains à l'adoption du Code, les faits permettent de présenter le contexte dans lequel se situent les manquements reprochés aux trois élus municipaux.

[13] Les projets éoliens de 3Ci dans la région remontent à 2005 avec le lancement d'un appel d'offres par Hydro-Québec pour 2000 MW d'énergie éolienne. Au printemps 2006, 3Ci débute les mesures de vent dans la région.

[14] Le 11 juillet 2006, M. Vincent rencontre le maire de la Municipalité, M. Jonathan Leclair, qui indique ne pas être intéressé par la réalisation d'un projet éolien. Prenant acte de l'absence d'intérêt, voire de l'opposition du maire à un tel projet, 3Ci poursuivra tout de même ses démarches pour la réalisation du projet Des Moulins près de Thetford Mines, excluant le territoire de Saint-Adrien-d'Irlande. Ce projet est retenu par Hydro-Québec en 2008.

[15] Dans les mois qui suivent cette rencontre, le maire Leclair quitte ses fonctions. Avec l'arrivée d'un nouveau maire, il y aura un changement d'attitude marqué envers les projets éoliens.

[16] Le 2 avril 2007, avec l'adoption de la résolution n° 07-045, la Municipalité invite 3Ci à faire une présentation au conseil municipal et à la population sur l'implantation d'un parc éolien. Cette présentation n'aura lieu qu'au début de 2008 et c'est à ce moment-là que débutent alors les relations entre la Municipalité et 3Ci.

[17] Lors de la séance ordinaire du 2 juin 2008, le conseil adopte unanimement la résolution n° 08-070, voulant que « les membres de ce conseil acceptent de continuer le processus d'implantation d'éoliennes avec 3Ci énergie éolienne ». L'appui au projet demeurera par la suite unanime au sein du conseil.

[18] À compter de cette séance et jusqu'au printemps 2011, les travaux de 3Ci consistent en des relevés techniques et des mesures de vent nécessaires à l'évaluation de la faisabilité du projet.

[19] Les démarches de 3Ci auprès des élus de Saint-Adrien-d'Irlande reprennent en 2011. Quelques rencontres à huis clos ont lieu avant les séances du conseil. Au cours de l'une d'elles, le 12 décembre 2011, M. Vincent demande à la Municipalité l'autorisation d'initier des discussions avec les propriétaires de terrains concernés par l'implantation d'éoliennes et d'ouvrages liés à un parc éolien.

[20] 3Ci débute ses rencontres avec les propriétaires fonciers en janvier 2012 et elles se continuent tout au long de 2012 et en 2013. Il présente le contrat d'option que 3Ci envisage de leur proposer. M. Vincent explique alors aux propriétaires que, dans le cadre d'un éventuel projet, une éolienne, des conduites électriques ou un chemin d'accès pourraient être implantés sur leur terrain.

[21] Le 27 mars 2012, 3Ci rencontre le conseil de la Municipalité pour lui présenter les paramètres de réalisation et les étapes de développement d'un projet éolien. M. Vincent a recours à une présentation « PowerPoint » et un photomontage illustrant l'implantation d'un projet type dans l'environnement visuel de Saint-Adrien-d'Irlande. 3Ci informe également le conseil que certains propriétaires ont signé des contrats d'option. Il y a donc un intérêt pour son projet éolien. Il fait part au conseil que des compétiteurs sollicitent également la signature de contrats d'option.

[22] 3Ci fait alors valoir qu'il serait irréaliste pour une entreprise de présenter une soumission auprès d'Hydro-Québec alors que les propriétaires de terrains de

Saint-Adrien-d'Irlande seraient engagés dans des projets concurrents. Les contrats d'option sont exclusifs et le projet doit bénéficier de continuité dans sa couverture territoriale. Également, 3Ci allègue qu'une des conditions de recevabilité des soumissions, dans le cadre d'un prochain appel d'offres serait vraisemblablement que la Municipalité appuie le projet. En somme, 3Ci soumet que si la Municipalité souhaite l'acceptation par Hydro-Québec d'un projet sur son territoire, elle doit soutenir un seul projet.

[23] Le conseiller Rock Côté rencontre M. Vincent en mars 2012 pour discuter du contrat d'option qui est signé le 2 avril 2012, lors d'une seconde rencontre. Il s'agit d'un contrat-type présenté à tous les propriétaires, bien que certaines exigences peuvent être incluses à l'Annexe E. Le contrat de M. Côté ne comporte pas de demandes spécifiques.

[24] Le 2 avril 2012, lors d'une séance extraordinaire, le conseil adopte à l'unanimité la résolution n° 10-049 voulant que « [...] la municipalité continue les étapes de développement et de réalisation d'un projet éolien qu'avec 3Ci énergie éolienne et aucun autre promoteur. » Les trois conseillers visés par la demande d'enquête sont présents et votent en faveur de cette résolution.

[25] Selon les témoignages de la mairesse et des conseillers visés, la décision de privilégier 3Ci plutôt qu'une autre entreprise était motivée par la crédibilité acquise lors des démarches initiées auprès de la Municipalité et des propriétaires.

[26] M. Côté confirme ne pas avoir divulgué la signature de son contrat d'option, lors de la séance du 2 avril 2012. À propos de la décision du conseil, il affirme : « Ce n'était pas un contrat, seulement le choix d'une compagnie. » Il a parlé de la signature du contrat au conseil au cours de l'été ou de l'automne 2012. Conformément au contrat, il a reçu un chèque au montant de 300 \$ en avril 2012, un chèque de 300 \$ en avril 2013 et un chèque de 531 \$ en avril 2014.

[27] La conseillère Solanges Thibault rencontre M. Vincent le 11 janvier 2012. Il lui laisse alors une copie du contrat. Une seconde rencontre se tient le 7 février 2012, en présence de deux autres propriétaires, MM. André Turcotte et Bernard Côté, pour obtenir des explications. Le 15 mai 2012, elle signe le contrat, qui comporte une exigence particulière, à l'Annexe E, soit une clause relative au fractionnement de revenus.

[28] Lors de son témoignage, Mme Thibault affirme : « On en parlait entre nous [les conseillers] qu'on avait signé ». Mme Thibault a reçu un chèque au montant de 300 \$ en mai 2012, un chèque de 300 \$ en mai 2013 et un chèque de 450 \$ en mai 2014.

[29] Le 15 mai 2012, 3Ci rencontre les propriétaires intéressés et des membres du conseil municipal, puis le 17 mai elle tient une rencontre publique d'information à l'intention de tous les citoyens de la Municipalité. Dans les deux cas, la présentation reprend celle faite le 27 mars 2012, évoquée précédemment.

[30] Le conseiller Claude Blais rencontre M. Vincent le 8 novembre 2012. Il n'est pas très favorable au projet mais, étant donné que tous ses voisins ont signé un tel contrat, si un projet devait se réaliser, il estime qu'il est « aussi bien d'en tirer profit ». Une deuxième rencontre se tient le 21 novembre 2012. À cette occasion, ils marchent sur sa terre pour identifier les endroits susceptibles de recevoir une éolienne. Le 28 novembre 2012, il signe le contrat avec certaines demandes particulières précisées à l'Annexe E (consultation sur l'aménagement de calvettes, récupération de terre arable et protection d'un lac privé). Il affirme avoir informé les membres du conseil de la signature du contrat lors du caucus de décembre 2012. Il a reçu un chèque au montant de 300 \$ en novembre 2012, un chèque de 300 \$ en novembre 2013 et il prévoit recevoir un chèque de 450 \$ en novembre 2014.

[31] Le 6 mai 2013, en prévision de l'adoption d'un règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale qui s'appliquera aux éoliennes, le conseil nomme, par la résolution n° 13-060, un substitut au conseiller Blais en tant que président du comité consultatif d'urbanisme, dans l'éventualité où un projet d'éoliennes y serait étudié. Il s'agit de prévoir son retrait en raison d'un potentiel conflit d'intérêts.

[32] À compter de janvier 2013, à la suggestion de 3Ci, la directrice générale de la Municipalité, Mme Ghislaine Leblanc, entame la rédaction des projets de règlements visant à encadrer la réalisation de projets éoliens. Ceux-ci concernent notamment le zonage, les nuisances, les permis et certificats et les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA).

[33] En mai 2013, elle demande l'aide de Mme Cynthia Boucher, aménagiste à la MRC des Appalaches, pour réviser les projets de règlements et l'aider à mener à bien la procédure pour leur adoption.

[34] Le 10 juin 2013, Mme Boucher participe à une rencontre de travail avec les membres du conseil et la directrice générale pour expliquer le processus d'adoption des règlements. Elle continuera d'agir en support à la Municipalité, jusqu'en janvier 2014. Elle affirme n'avoir eu aucun échange sur le projet éolien avec l'un ou l'autre des trois conseillers visés.

[35] Au cours du processus d'élaboration des projets de règlements, le dossier des éoliennes fait l'objet de suivis réguliers au conseil municipal. Il en est ainsi lors des séances ordinaires des 4 mars 2013, 2 avril 2013, 6 mai 2013, 2 juillet

2013, 5 août 2013 et 3 septembre 2013, comme l'établissent les procès-verbaux. La mairesse ou la directrice générale font alors rapport sur les étapes franchies. Les informations fournies sont brèves, ne sont pas sujettes à discussions et aucune décision n'est prise à leur sujet. Il ne s'agit que de rendre compte de l'avancement du dossier.

[36] Il ressort des témoignages que tous les membres du conseil sont favorables au projet d'éoliennes. Ceci explique qu'il y ait eu très peu de débats sur les projets de règlements.

[37] Lors de la séance ordinaire du 3 septembre 2013, le conseil adopte à l'unanimité la résolution n° 13-138 visant à convoquer une séance extraordinaire pour enclencher le processus d'adoption des règlements pour les éoliennes le 12 septembre 2013. Les trois conseillers visés sont présents et votent en faveur de cette résolution.

[38] Lors de la séance extraordinaire du 12 septembre 2013, le conseil adopte les premiers projets de règlements relatifs à l'implantation d'éoliennes (résolutions n°s 13-145, 13-147 et 13-149). Pour la première fois, il est mentionné au procès-verbal que : « La conseillère Solanges Thibault et les conseillers Rock Côté et Claude Blais divulguent leurs intérêts et s'abstiennent de participer aux délibérations portant sur l'implantation des éoliennes et de voter ». Cette mention est aussi consignée aux procès-verbaux des séances suivantes, soit le 1^{er} octobre 2013 (résolution n° 13-157) et le 11 novembre 2013 (résolutions n°s 13-171, 13-172, 13-173 et 13-174). Ces résolutions concernent l'adoption des règlements.

[39] Le 30 septembre 2013 se tient une assemblée publique de consultation portant essentiellement sur les projets de règlement. Environ une centaine de citoyens sont présents et le climat est tendu. Il y a une division au sein de la population qui s'exprime avec la formation des comités du OUI et du NON. Les conseillers concernés se questionnent s'ils doivent prendre place à l'arrière ou à l'avant de la salle. À la suggestion de la mairesse, ils s'assoient à l'avant. M. Blais indique avoir signifié publiquement qu'ils avaient, Mme Thibault, M. Côté et lui, un contrat d'option avec 3Ci.

[40] La mairesse procède alors à la présentation des règlements. M. Blais est le seul des conseillers à prendre la parole en réponse à deux questions de citoyens, portant sur la nécessité des règlements et les possibilités de les contester. Selon les témoignages, les réponses de M. Blais sont informatives et à caractère neutre : il a simplement mentionné que les règlements sont nécessaires pour permettre l'implantation d'éoliennes sur le territoire et que si les citoyens n'en veulent pas, ils pourront demander un référendum.

[41] En novembre 2013, pour la première fois, les déclarations des intérêts pécuniaires des trois élus font état de leur contrat d'option avec 3Ci. Cette mention apparaît également dans leur déclaration de 2014, mais est absente de celle de 2012. Selon les témoignages des trois élus, ils en discutent entre eux, car le formulaire fourni ne prévoit pas ce type d'information. Celui utilisé à partir de 2013 est différent de celui de 2012.

[42] À la fin de l'année 2013, le conseil modifie la préparation de ses réunions préparatoires (caucus) afin de faciliter le retrait des trois élus lorsqu'il est question du projet de 3Ci. Auparavant, les discussions avaient lieu sans ordre du jour et les trois élus ne pouvaient prévoir à quel moment le projet de 3Ci pouvait être discuté, ce qui requérait une plus grande vigilance de leur part pour se retirer de la réunion. Afin d'éviter leur présence accidentelle lors d'une discussion pouvant les placer en conflit d'intérêts, des ordres du jour ont été préparés et les discussions sur 3Ci ou la réglementation ont été prévues à la fin des réunions, de façon à leur permettre de quitter la rencontre. M. Blais a expliqué en avoir fait une condition au dépôt de sa candidature à l'élection de 2013.

[43] Le 18 décembre 2013, Hydro-Québec lance un nouvel appel d'offres de 450 MW d'énergie éolienne pour des projets de partenariat municipal ou autochtone. Parmi les conditions de recevabilité de toute soumission, la Municipalité où est situé le projet doit appuyer celui-ci par résolution et le milieu local doit détenir une participation représentant 50 % ou plus de son contrôle. 3Ci procède à une analyse de la situation et conclut qu'un projet à Saint-Adrien-d'Irlande n'a que très peu de chances d'être retenu.

[44] Dans une lettre³, la Municipalité avise 3Ci qu'elle se retire d'un projet de partenariat proposé par 3Ci avec la Ville de Thetford Mines et la Municipalité de Saint-Jean-de-Brébeuf. À ce jour, aucun contrat ou lettre d'entente n'a donc été signé entre la Municipalité et 3Ci.

L'ANALYSE

[45] Dans le cadre d'une enquête en vertu de la LEDMM, la Commission doit s'enquérir des faits afin de décider si l'élu visé par l'enquête a commis les manquements qui lui sont reprochés et si ces derniers constituent une conduite dérogatoire au Code.

3. Lettre de la directrice générale datée du 3 juillet 2014.

[46] Pour ce faire, elle doit conduire son enquête dans un esprit de recherche de la vérité qui respecte les règles d'équité procédurale et le droit de l'élu visé par l'enquête à une défense pleine et entière.

[47] Pour conclure à un manquement au Code, la Commission doit être convaincue que la preuve qui découle des témoignages, des documents et des admissions a une force probante suffisante suivant le principe de la balance des probabilités établissant que l'élu visé par l'enquête a manqué à ses obligations déontologiques et enfreint le Code. La preuve du manquement doit être claire, précise, sérieuse, grave et sans ambiguïté.

[48] Enfin, la Commission doit appliquer et interpréter le Code en tenant compte de l'article 25 de la LEDMM qui précise que :

« 25. Les valeurs énoncées dans le code d'éthique et de déontologie ainsi que les objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article 5 doivent guider la Commission dans l'appréciation des règles déontologiques applicables ».

LES ÉLUS ONT-ILS COMMIS UN OU DES MANQUEMENTS AU CODE?

[49] Rappelons brièvement les reproches adressés aux trois élus. Le premier est d'être partie à une collusion avec le promoteur 3Ci et d'autres membres du conseil. Le deuxième consiste à avoir omis de produire une déclaration écrite, à compter de 2011, dénonçant leurs intérêts dans un contrat ou une entente commerciale avec 3Ci. Le troisième est d'avoir tiré des avantages du contrat d'option avec 3Ci. Le quatrième se rapporte à l'interdiction de participer, lors de séances du conseil ou de réunions préparatoires (caucus), à des discussions sur le projet de 3Ci.

[50] Dans le cas du conseiller Blais, on ajoute un reproche, soit celui d'être le maître d'œuvre de l'élaboration et de l'adoption de la réglementation permettant l'implantation d'éoliennes sur le territoire de la Municipalité.

Premier reproche : la collusion

[51] La collusion est une entente frauduleuse et secrète conclue au détriment de quelqu'un. Cette allégation ne repose sur aucune preuve et elle est purement gratuite. La Commission rejette donc ce reproche à l'encontre des trois élus.

Deuxième reproche : l'omission de déclarer leurs intérêts pécuniaires dans un contrat ou une entente avec 3Ci

[52] L'obligation de produire une déclaration annuelle de ses intérêts pécuniaires n'apparaît pas expressément au Code. Elle est prévue aux articles 357 et 358 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*⁴ (LERM) qui se lisent comme suit :

« 357. Tout membre du conseil d'une municipalité doit, dans les 60 jours qui suivent la proclamation de son élection, déposer devant le conseil une déclaration écrite mentionnant l'existence des intérêts pécuniaires qu'il a dans des immeubles situés sur le territoire de la municipalité et de la municipalité régionale de comté ou de la communauté métropolitaine au conseil de laquelle siège le maire de la municipalité et dans des personnes morales, des sociétés et des entreprises susceptibles d'avoir des marchés avec la municipalité ou avec tout organisme municipal dont le membre fait partie.

La déclaration mentionne notamment les emplois et les postes d'administrateur qu'occupe le membre du conseil ainsi que l'existence des emprunts qu'il a contractés auprès d'autres personnes ou organismes que des établissements financiers ou de prêts, qu'il a accordés à d'autres personnes que les membres de sa famille immédiate, et dont le solde, en principal et en intérêts, excède 2 000 \$.

La déclaration ne mentionne pas la valeur des intérêts y énumérés ni le degré de participation du membre du conseil dans des personnes morales, des sociétés ou des entreprises. Elle ne mentionne pas l'existence de sommes déposées dans un établissement financier, ni la possession d'obligations émises par un gouvernement, une municipalité ou un autre organisme public.

Pour l'application du deuxième alinéa, un membre de la famille immédiate du membre du conseil est son conjoint au sens de la Loi d'interprétation (chapitre I-16) ou un enfant à charge du membre du conseil ou de son conjoint.

358. Chaque année, dans les 60 jours de l'anniversaire de la proclamation de son élection, le membre du conseil dépose devant celui-ci une déclaration mise à jour. »

[53] L'article 360.1 de la même loi oblige l'élu à produire, dans les 60 jours, un avis écrit au greffier ou au secrétaire-trésorier de tout changement significatif aux renseignements que contient la déclaration. Le défaut de donner avis dans ce délai constitue, aux fins de l'article 26 LEDMM, un facteur aggravant lorsque le manquement au Code concerne un intérêt visé par le changement :

« 360.1. Le membre du conseil avise par écrit le greffier ou secrétaire-trésorier de tout changement significatif apporté aux renseignements contenus dans sa déclaration, visée à l'un ou l'autre des articles 357 et 358, dans les 60 jours

4. RLRQ, chapitre E-2.2.

suivant le changement. Le greffier ou secrétaire-trésorier en fait rapport au conseil à la première séance ordinaire qui suit.

Le défaut d'aviser, dans ce délai, le greffier ou secrétaire-trésorier constitue, aux fins de l'article 26 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (chapitre E-15.1.0.1), un facteur aggravant lorsque le manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie concerne un intérêt qui est visé par le changement. »

[54] Comme l'obligation n'apparaît pas expressément au Code, il faut déterminer si elle fait partie d'une obligation déontologique plus générale. Deux questions se posent donc ici :

- Les trois élus ont-ils commis un manquement à l'obligation prévue aux articles 357, 358 et 360.1 de la LERM en ne mentionnant pas leur contrat avec 3Ci dans leur déclaration d'intérêts pécuniaires de 2012?
- Si oui, ce manquement est-il relié à une obligation déontologique prévue au Code?

[55] La preuve démontre que les trois élus ont déclaré leur contrat avec 3Ci dans leurs déclarations de 2013 et de 2014, alors que ces contrats ont été signés par M. Rock Côté le 2 avril 2012, par Mme Solanges Thibault le 15 mai 2012 et par M. Claude Blais le 28 novembre 2012. S'ils avaient l'obligation de déclarer leur contrat dans la déclaration faite à la fin de l'année 2012, il y aurait manquement à l'obligation prévue à la Loi.

[56] Lors du dépôt de la déclaration de 2012, ils se demandent s'ils doivent le faire, mais ils ne voient aucun endroit sur le formulaire prévoyant une telle déclaration.

[57] L'article 357 LERM prévoit qu'un élu doit déclarer ses intérêts pécuniaires dans des immeubles, dans des personnes morales susceptibles d'avoir des marchés avec la Municipalité, dans ses emplois et postes d'administrateur et dans l'existence d'emprunts ou de prêts. Il ne stipule aucunement l'obligation de déclarer les contrats qu'un élu peut avoir avec une personne morale qui elle serait susceptible d'avoir des marchés avec la Municipalité. L'intérêt vise plutôt la détention d'actions dans une personne morale ou la participation dans une société ou dans une entreprise, tel que le mentionne le troisième alinéa de l'article 357.

[58] Le contrat d'option des 3 élus avec 3Ci n'entre dans aucune des catégories d'intérêts prévues à l'article 357 LERM. Ils n'avaient donc pas à l'indiquer dans leur déclaration annuelle. De plus, même en arrivant à la conclusion que l'article 357 impose une telle obligation, il faudrait se demander si le Code contient une disposition imposant elle aussi cette obligation. La seule

disposition qui serait susceptible de le faire est l'article 5 du Code obligeant les élus à « [...] respecter les lois, les politiques et les normes (règlements et résolutions) de la municipalité et des organismes municipaux relatives aux mécanismes de prise de décision ». Ce texte est difficilement applicable. Les termes sont trop généraux et trop imprécis pour créer une obligation déontologique.

[59] Rappelons que l'article 5 de la LEDMM prévoit qu'un code d'éthique et de déontologie énonce « [...] des règles qui doivent guider la conduite d'une personne à titre de membre du conseil [...] » ou encore « [...] la conduite de cette personne après la fin de son mandat [...] ». La Commission ne cherche aucunement à nier ou banaliser l'obligation faite à tout membre de la société de respecter la loi mais, dans le présent cas, l'article 5 du Code crée une obligation qui ne guide en rien la conduite d'une personne. Au contraire, l'élu doit résoudre une énigme constante : sa participation aux décisions se fait-elle dans le respect des « lois », des « politiques » ou des « normes de la Municipalité »? Si le Code doit être un guide, il ne peut constituer un piège pour l'élu.

[60] À moins d'un texte clair reprenant l'obligation de produire la déclaration écrite des intérêts pécuniaires prévue à l'article 357, la Commission ne peut sanctionner un manquement à cette obligation sur la seule base d'un texte imposant le respect des « lois », des « politiques » ou des « normes de la municipalité ». L'exigence de produire ladite déclaration découle de la LERM et non du Code.

[61] Par conséquent, pour les motifs exprimés précédemment, la Commission en arrive à la conclusion que les trois élus n'avaient pas, en vertu du Code, l'obligation de mentionner le contrat intervenu avec 3Ci dans leur déclaration d'intérêts pécuniaires à la fin de l'année 2012, pas plus que pour celles de 2013 et de 2014.

Troisième reproche : les avantages découlant du contrat d'option avec 3Ci

[62] L'article 2 du Code régit le comportement d'un élu dans trois situations où il peut recevoir un avantage :

- Il interdit d'accepter, de recevoir, de susciter ou de solliciter tout avantage pour lui-même ou une autre personne en échange d'une prise de position sur une question soumise au conseil, à un comité ou à une commission dont il est membre;

- Il interdit d'accepter tout avantage qui peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions ou qui risque de compromettre son intégrité;
- Il oblige l'élu qui reçoit un avantage qui excède 200 \$ et qui n'est pas de nature purement privée ou visé dans les deux cas précédents, à produire une déclaration écrite au greffier ou au secrétaire-trésorier décrivant cet avantage.

[63] Les dispositions préliminaires du Code définissent le mot « avantage » comme suit:

« Comprend tout cadeau, don, faveur, récompense, service, commission, gratification, marque d'hospitalité, rémunération, rétribution, gain, indemnité, privilège, préférence, compensation, bénéfice, profit, avance, prêt, réduction, escompte, ou toute autre chose utile ou profitable de même nature ou toute promesse d'un tel avantage ».

[64] Compte tenu de cette définition, il faut d'abord se demander si les trois élus ont reçu un ou des avantages de 3Ci en concluant un contrat d'option.

[65] La définition est, à première vue, suffisamment large pour inclure la contrepartie en argent reçue en vertu du contrat d'option avec 3Ci. Il ne s'agit toutefois pas d'une définition exhaustive, comme l'indique l'utilisation du mot « comprend » plutôt que « signifie ». La définition n'a alors qu'un sens indicatif⁵.

[66] Il faut donc voir quel sens donner au mot « avantage » à l'article 2 du Code. Le contexte dans lequel s'insère le mot « avantage » à cet article en limite clairement le sens.

[67] D'une part, le dernier alinéa de l'article 2 fait référence à un « donateur », ce qui signifie que l'avantage est reçu sans contrepartie. On ne peut parler de donateur dans le cadre d'un contrat qui, comme dans le présent cas, constitue un échange de droits et d'obligations entre les parties.

[68] D'autre part, l'article 2 traite d'un avantage reçu en échange d'une prise de position ou dans le cadre d'une relation mettant en cause le jugement ou l'intégrité de l'élu. L'avantage dont il est question a, dans ce contexte, la signification de « cadeau, don, faveur, récompense, gratification, marque d'hospitalité ... ».

[69] Le contrat d'option des trois élus avec 3Ci n'est pas un « avantage » au sens de l'article 2 du Code, puisque le contrat prévoit un échange et des

5. Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 3^e édition, Montréal, Les Éditions Thémis, 1999, p. 78.

obligations mutuelles. De plus, il n'a pas été conclu pour leur prise de position en faveur du projet ou dans le cadre d'une relation mettant en cause leur jugement ou leur intégrité. Le troisième reproche est donc rejeté.

Quatrième reproche : la participation aux discussions et aux décisions portant sur le projet de 3Ci

[70] La preuve démontre que les trois élus ont, à diverses occasions, participé à des discussions sur le projet de 3Ci, que ce soit lors de réunions à huis clos (caucus) ou de séances publiques.

[71] L'article 1 du Code oblige les élus à éviter de se placer, sciemment, dans une situation où ils peuvent être appelés à choisir entre, d'une part, leur intérêt personnel ou celui de leurs proches et, d'autre part, l'intérêt de la Municipalité. Quant à lui, le deuxième alinéa précise que, le cas échéant, l'élu doit « [...] rendre publiques ces situations et s'abstenir de participer aux discussions et aux délibérations qui portent sur celles-ci ».

[72] Il est important ici de rappeler que l'article 25 LEDMM indique que l'interprétation des dispositions du Code doit tenir compte des objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article 5 LEDMM. Un de ces objectifs est de prévenir toute situation qui irait à l'encontre de l'article 361 de la LERM. D'ailleurs, les dispositions préliminaires du Code reprennent l'énoncé de l'article 25 LEDMM. L'article 361 se lit comme suit :

« **361.** Le membre du conseil d'une municipalité qui est présent à une séance au moment où doit être prise en considération une question dans laquelle il a directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier doit divulguer la nature générale de cet intérêt avant le début des délibérations sur cette question et s'abstenir de participer à celles-ci et de voter ou de tenter d'influencer le vote sur cette question.

Le premier alinéa s'applique également lors d'une séance de tout conseil, comité ou commission dont le membre fait partie au sein de la municipalité ou d'un organisme municipal.

Dans le cas où la séance n'est pas publique, le membre doit, outre les obligations imposées par le premier alinéa, quitter la séance après avoir divulgué la nature générale de son intérêt, pendant toute la durée des délibérations et du vote sur la question.

Lorsque la question est prise en considération lors d'une séance à laquelle le membre n'est pas présent, il doit divulguer la nature générale de son intérêt dès la première séance à laquelle il est présent après avoir pris connaissance de ce fait. »

[73] Les trois élus ont un intérêt pécuniaire particulier dans le projet de 3Ci à partir du moment où ils ont signé un contrat d'option avec celle-ci. M. Côté a signé son contrat le 2 avril 2012, Mme Thibault, le 15 mai 2012 et M. Blais, le 28 novembre 2012. Chaque contrat prévoit que, dans l'éventualité où le projet se réalise, 3Ci versera à ses cocontractants une somme variant en fonction des ouvrages qui seront implantés sur leur propriété. Les trois élus ont donc un intérêt pécuniaire à ce que le projet se réalise. De plus, cet intérêt n'est pas général puisqu'il est particulier à ceux qui ont un contrat avec 3Ci.

[74] Voyons maintenant si, suite à la signature de leur contrat, les trois élus ont manqué à l'obligation de l'article 1 du Code.

[75] Cet article vise à prévenir toute situation qui irait à l'encontre de l'article 361 de la LERM : il énonce que l'élu doit rendre publiques les situations de conflit d'intérêts et s'abstenir de participer aux discussions et aux délibérations qui portent sur celles-ci.

[76] Signalons d'abord qu'il faut, selon les termes du Code, qu'il y ait discussions et délibérations. Comme le but est de prévenir le non respect de l'article 361 LERM, l'obligation de divulgation prévue au Code suppose qu'il y a également prise en considération d'une question. La participation à toute séance d'information ou à des réunions où aucune question n'est prise en considération n'est donc pas pertinente. C'est notamment le cas des rencontres suivantes :

- 15 mai 2012 : rencontre entre 3Ci, les propriétaires concernés, la directrice générale et les membres du conseil. 3Ci fait une présentation des étapes d'implantation d'un projet éolien. Il s'agit de la même présentation que celle faite le 27 mars 2012 aux membres du conseil;
- 17 mai 2012 : assemblée publique d'information tenue par 3Ci pour la population. Il s'agit de la même présentation que celle faite le 27 mars 2012;
- 4 mars, 2 avril, 6 mai 2013, 2 juillet et 5 août 2013 : séances du conseil comprenant un point d'information sur le cheminement de la rédaction des règlements, sans aucune discussion ou décision;
- 10 juin 2013 : rencontre des membres du conseil avec la directrice générale et Mme Cynthia Boucher, aménagiste à la MRC. Cette dernière explique le processus d'adoption des règlements d'urbanisme. Il n'y a aucun échange ni discussion avec les élus sur le contenu des règlements;

- 3 septembre 2013 : séance du conseil comprenant un point d'information sur la rédaction des règlements, sans aucune discussion ou décision. Une résolution est adoptée pour la tenue d'une séance extraordinaire en vue d'enclencher les modifications réglementaires, ce qui ne soulève qu'une question de procédure d'assemblée;
- 30 septembre 2013 : assemblée d'information publique sur la réglementation, n'ayant aucun caractère décisionnel. Les élus ont divulgué leur intérêt pécuniaire particulier et aucune question n'a été prise en considération.

[77] La preuve établit clairement qu'à toute époque pertinente, les trois élus ont divulgué leur intérêt pécuniaire particulier dans une question soumise au conseil, qu'ils se sont abstenus de participer aux délibérations et de voter, sauf à une exception, lors de la séance du 2 avril 2012.

[78] Le 2 avril 2012, seul M. Côté avait un intérêt pécuniaire particulier dans le projet de 3Ci, les deux autres élus concernés n'ayant pas encore signé de contrat d'option avec 3Ci. Lors de cette séance, le conseil décide par résolution de continuer les démarches avec 3Ci pour un projet éolien, à l'exclusion de toute autre compagnie. M. Côté a participé aux délibérations et a voté sur cette résolution.

[79] La procureure de M. Côté plaide que son intérêt est trop lointain puisque la décision prise n'est pas de s'associer par contrat à 3Ci, le projet n'étant qu'à sa phase embryonnaire. Au soutien de ses prétentions, elle cite deux arrêts de la Cour d'appel : *Paradis c. Simard*⁶ (onglet 4 du cahier d'autorités) et *Procureur général du Québec c. Duchesneau*⁷ (onglet 5 du cahier d'autorités).

[80] Dans l'arrêt *Paradis*, la Cour d'appel a jugé trop lointain l'intérêt d'un élu dont le terrain était susceptible de prendre de la valeur à la suite de l'adoption d'un projet de plan d'urbanisme, puisque ce dernier ne faisait état que de l'éventualité où se développeraient des établissements de grande surface. Le règlement de zonage ne permettait pas de tels établissements sur le terrain.

[81] Dans l'arrêt *Duchesneau*, le conseil avait adopté des résolutions ayant pour but de prolonger certaines rues en direction d'un terrain enclavé acquis par l'élu dans un but spéculatif, mais sans modifier la situation d'enclave du terrain. La Cour a conclu que ces résolutions n'avaient pas d'effet palpable et réel sur le terrain de l'élu. Ce dernier n'avait donc pas un intérêt pécuniaire particulier dans ces décisions.

6. EYB 2012-215288 (CA), 11 décembre 2012.

7. 2004 CanLII 19564 (QC CA).

[82] La Commission doit donc déterminer si M. Côté avait un intérêt pécuniaire particulier, en raison de son contrat d'option, dans la décision de continuer les démarches avec 3Ci à l'exclusion de toute autre entreprise.

[83] Rappelons que le projet de 3Ci n'avait pas suffisamment évolué en date du 18 décembre 2013, moment du lancement du dernier appel d'offres pour des projets éoliens, pour déposer une soumission auprès d'Hydro-Québec.

[84] Au moment de l'adoption de la résolution du 2 avril 2012, le projet était effectivement très embryonnaire et la Municipalité n'avait même pas encore envisagé la modification de sa réglementation pour permettre l'implantation d'éoliennes sur son territoire.

[85] La raison d'être de la résolution du 2 avril 2012 n'est pas d'amorcer l'implantation d'un projet d'éoliennes, mais bien d'empêcher la multiplication des promoteurs sur le territoire, multiplication qui aurait pour effet d'empêcher tout projet futur. Il fallait donc prendre position pour lever un obstacle compromettant l'avenir de tout projet d'éoliennes à Saint-Adrien-d'Irlande. Cette décision n'a pas d'effet palpable et réel sur le patrimoine de M. Côté, pas plus que sur celui des autres propriétaires intéressés de la Municipalité. M. Côté n'avait donc pas à divulguer son intérêt dans le contrat d'option avec 3Ci et à s'abstenir de voter sur la résolution du 2 avril 2012.

[86] Compte tenu que les trois élus ont par la suite divulgué leur intérêt pécuniaire particulier à chaque fois que le conseil a eu à discuter, délibérer ou voter sur une question reliée au projet de 3Ci, ils ne peuvent avoir commis le manquement allégué à l'égard de l'article 1 du Code.

Le reproche additionnel adressé au conseiller Blais : son rôle dans la préparation et l'adoption de la nouvelle réglementation sur les éoliennes

[87] Sur ce point, la preuve contredit la demande d'enquête : le conseiller Blais n'a joué aucun rôle dans la préparation, la rédaction ou la coordination des modifications réglementaires adoptées dans le but de permettre l'implantation d'éoliennes sur le territoire de la Municipalité. La rédaction et la coordination de la réglementation ont été menées par la directrice générale de la Municipalité, appuyée par l'aménagiste de la MRC des Appalaches. Par ailleurs, aucun sous-comité formé d'élus n'a été mis sur pied dans le cadre de ce processus.

[88] Par conséquent, la Commission conclut que le conseiller Blais n'a commis aucun manquement au Code puisqu'il n'a posé aucun des gestes qui lui sont reprochés.

[89] La Commission tient à souligner que les trois demandes d'enquête ont été faites par un citoyen à la suite de la campagne électorale, alors qu'il avait été candidat au poste de maire. Le demandeur a fait preuve d'un manque de sérieux dans ses demandes en ne procédant à aucune vérification rigoureuse de ses allégations qui, pour la plupart, s'avèrent totalement erronées. Une bonne part d'entre elles découleraient de révélations faites par un ancien conseiller, M. Marcel Guay, qui a livré devant la Commission une version des faits très différente, voire à l'opposé, de celle du demandeur.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** la conduite de Mme Solanges Thibault, de M. Rock Côté et de M. Claude Blais ne constitue pas un manquement au Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Saint-Adrien-d'Irlande.


DENIS MICHAUD, vice-président
Juge administratif


FRANCE THÉRIAULT
Juge administratif

Audiences : 5, 23 et 24 septembre 2014

DM/FT/mh

COPIE CONFORME
Ce 7 jour d e novembre 2014 .
CÉLINE LAPAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.